

Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine: Eine dauerhafte Lösung ist das Ziel

Meister, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meister, S. (2009). *Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine: Eine dauerhafte Lösung ist das Ziel*. (DGAP-Standpunkt, 2). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-130001>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine

Eine dauerhafte Lösung ist das Ziel

Stefan Meister

Zweimal wurden Verträge unterschrieben, doch danach floss noch immer kein Gas von Russland nach Europa. Dies zeigt: Um eine dauerhafte Lösung im Gaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine zu erreichen, muss die EU verstärkt in diesem Konflikt vermitteln und die Verrechtlichung ihrer Energiebeziehungen mit beiden Ländern vorantreiben. Die zentralen Ursachen für den immer wiederkehrenden Konflikt zwischen Russland und der Ukraine sind intransparente Strukturen bei der Aushandlung der Preise, die enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft sowie fehlende Mechanismen zur Streitschlichtung. Nur eine Entpolitisierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der Ukraine sowie klare vertragliche Regelungen können zu einer tragbaren Lösung des Konfliktes führen. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten als die wichtigsten Empfängerländer von russischem Gas und Hauptleidtragende einer Lieferunterbrechung sollten endlich reagieren und eine gemeinsame europäische Energiepolitik entwickeln.

Rituale im Gasstreit

Alle Jahre wieder scheint inzwischen die treffende Umschreibung für den Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine zu sein. Alle Beteiligten wussten, dass zum 31. Dezember 2008 der Vertrag über die Preise für Gaslieferungen an die Ukraine auslief. Trotzdem konnte im Vorfeld keine Einigung erzielt werden. Moskau und Kiew ließen den Konflikt bis zur völligen Abschaltung der Transporte eskalieren. Beide weisen sich die Schuld für das Zudrehen des Gashahnes zu, beide gehen das Risiko ein, ihren Ruf als zuverlässiges Liefer- bzw. Transitland sowie als internationaler Partner dauerhaft zu schädigen. Ein weiteres Ritual: Die EU schaute als Beobachter in den ersten Tagen mal wieder nur zu und reagierte erst, als tatsächlich kein Gas mehr aus der Pipeline kam. Die neue tschechische Ratspräsidentschaft weigerte sich sogar anfangs, in dem Konflikt überhaupt zu vermitteln, da es sich nach ihrer Ansicht um einen rein »kommerziellen Disput« handelte.

Das hat sich inzwischen geändert, die Chefs von Gazprom, Alexej Miller, und der ukrainischen Naftogas, Oleg Dubina, reisten nach Brüssel, um mit der Kommission eine Wiederaufnahme der Lieferungen auszuhandeln. Zuvor hatte sich die deutsche Bundeskanzlerin, Angela Merkel, in den Konflikt eingeschaltet und sowohl den russischen Premier Wladimir Putin als auch die ukrainische Ministerpräsidentin Julia Timoschenko telefonisch zu Verhandlungen aufgerufen. Der Lösungsansatz, Beobachter an die Pumpstationen in der Ukraine und Russland zu entsenden, um eine unrechtmäßige Entnahme des Gases zu verhindern, erinnert an eine Vorgehensweise, die eher für eine »Kriegssituation« gilt. Dieser Begriff trifft allem Anschein nach durchaus auf die aktuellen Beziehungen zwischen Moskau und Kiew zu. Trotz der Vereinbarung über die Beobachter bleibt der Konflikt zwischen der Ukraine und Russland um den Gaspreis weiterhin ungelöst, eine erneute Eskalation ist jederzeit möglich. Und sollte es in den nächsten Wochen zu einer Einigung kommen, dann könnte diese bis zur nächsten Preisaushandlung wieder nur von kurzer Dauer sein.

Anlass und Ursachen des Konfliktes

Russland wird immer wieder vorgeworfen, es betreibe reine Machtpolitik mit der Gasleitung. Bei aller Kritik am Verhalten von Gazprom in diesem Konflikt sollte nicht vergessen werden, dass das ursprüngliche Anliegen des Unternehmens eine Anhebung des Gaspreises für die Ukraine von 179 auf 250 Dollar pro 1000 m³ Gas war. Gazprom verfolgt seit 2006 gegenüber postsowjetischen Staaten die Strategie einer schrittweisen Anhebung der »Freundschaftspreise« für Gaslieferungen auf internationales Niveau. Dies ist grundsätzlich ein berechtigtes unternehmerisches Anliegen, wobei der Preis von 250 Dollar pro 1000 m³ noch weit unter dem aktuellen westeuropäischen Lieferpreis von über 400 Dollar pro 1000 m³ liegt. Enge Verbündete Moskaus wie Weißrussland und Armenien zahlen zwar zur Zeit nur 119 und 110 Dollar pro 1000 m³. Jedoch soll der Preis für Armenien in diesem Jahr auf 220 Dollar pro 1000 m³ verdoppelt werden, und Minsk hat diesen Vorzugpreis nur deswegen erhalten, weil es 50 Prozent seines Gastransportunternehmens Beltransgas an Gazprom abgetreten hat. Für alle postsowjetischen Staaten ist ein einheitlicher Preis bis 2011 vorgesehen. Ein Weltmarktpreis für Gas wie beim Öl existiert nicht, da dieses nicht an internationalen Börsen gehandelt wird. Sieht man von Flüssiggas (LNG) ab, so ist die Lieferung an ein Pipelinesystem gebunden und wird damit direkt zwischen Anbieter und Abnehmer ausgehandelt. Gleichzeitig ist der Gaspreis an den Ölpreis gekoppelt, der nach seinem Höchststand von 147 Dollar pro Barrel im Juli 2008 auf zeitweise unter 50 Dollar fiel. Damit wird der Preis für Erdgas ebenfalls sinken; Experten rechnen mit 260–300 Dollar pro 1000 m³ in diesem Jahr. Dem wäre der von Gazprom ursprünglich geforderte Preis für die Ukraine von 250 Dollar pro 1000 m³ relativ nah.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, warum beide Seiten den Streit eskalieren, wenn ihre Positionen nicht so weit auseinander liegen? Die Ukraine erklärte sich bereit, einen Preis zwischen 210–230 Dollar zu bezahlen. Hinzu kommt, dass die ukrainische Naftogas, die

bis vor kurzem bei Gazprom noch Schulden von mehr als zwei Mrd. Dollar hatte, Ende 2008 1,5 Mrd. Dollar beglichen hat. Bleiben also gerade noch etwas mehr als eine halbe Mrd. Dollar Schulden, die laut Gazprom Strafzahlungen für Säumigkeit sind.

Die Ukraine

Problematisch für die Ukraine erscheint, dass sie wohl tatsächlich einen Preis von 250 Dollar nicht bezahlen kann, geschweige denn die infolge der Eskalation des Streits inzwischen von Gazprom geforderten 450 Dollar pro 1000 m³. Bereits die letzten Preiserhöhungen durch Gazprom wurden aufgrund staatlicher Preisregulierung nur teilweise an die ukrainischen Endkunden weitergegeben. Weder Naftogas noch der ukrainische Staat können jedoch diese Subventionierung aufbringen. Hinzu kommt, dass sich die wirtschaftliche Situation der Ukraine mit der globalen Finanzkrise weiter verschlechtert hat. Kiew befindet sich am Rande eines Staatsbankrotts und wird durch den Internationalen Währungsfond für zwei Jahre mit mehr als 16 Mrd. Dollar unterstützt. Die Erhöhung des Gaspreises könnte damit zu einer Überlebensfrage für die Ukraine werden, was die Bereitschaft für ein Hinauszögern des Konflikts erhöht. Weder kann die Bevölkerung einen höheren Preis zahlen, noch die veralteten und energieintensiven Industrien im Osten des Landes ohne billiges zentralasiatisches Gas überleben. Hier bedarf es eines grundlegenden Strukturwandels, mit einer umfassenden Förderung von Energieeffizienz, den die Ukraine jedoch allein nicht leisten kann. Pro Kopf verbrauchen die Ukrainer etwa doppelt soviel Gas wie die Deutschen, bei einer viel geringeren Wirtschaftskraft.

Russland

Für Gazprom geht es darum, die Angleichung der Preise gegenüber den postsowjetischen Staaten durchzusetzen und auch an andere Staaten in diesem Raum ein klares Signal auszusenden. Gibt der Konzern nach, könnten Staaten wie Weißrussland mit seiner Rolle als wichtiges Transitland nach Europa, diesem Beispiel folgen. Gazprom ist es leid, immer wieder mit den Tran-

sitländern zu seinem wichtigsten Markt Westeuropa in Konflikt zu geraten. Hinzu kommt die Strategie des Unternehmens, den gesamten Energiemarkt im post-sowjetischen Raum zu kontrollieren und die Leitungsnetze aller wichtigen Transportländer zu übernehmen. Die Ukraine stellte sich diesem Ziel bisher im Gegensatz zu Weißrussland erfolgreich entgegen, könnte aber in ihrer momentanen wirtschaftlichen Situation in Bedrängnis geraten. Weiterhin hat auch Gazprom im Kontext der globalen Finanzkrise selbst Probleme, seine Schulden aus Krediten für getätigte Zukäufe und Investitionsprojekte zu bedienen. Geplante Investitionen in die Erschließung neuer Lagerstätten oder den Bau von Pipelines werden in Frage gestellt, da die erforderlichen Kredite im Moment nicht zu erhalten sind. Gazprom ist auf den Export von Gas angewiesen, muss es doch auf dem Heimatmarkt, der Zweidrittel seiner Lieferungen ausmacht, zu künstlich niedrigen Preisen von unter 50 Dollar pro 1000 m³ Gas verkaufen.

Intransparente Strukturen

Die Hauptursachen für diesen seit Jahren schwelenden Konflikt liegen jedoch in den intransparenten Strukturen bei der Aushandlung der Lieferpreise und der engen Verknüpfung von Politik und Wirtschaft in Russland und der Ukraine. Es ist für Außenstehende völlig unklar, wie Preise von 179 oder 250 Dollar pro 1000 m³ zustande kommen oder wie die Zahlungsverbarungen tatsächlich ablaufen. Es fehlen klare Regeln für das Aushandeln der Preise, für das Vorgehen beim Auslaufen von Lieferverträgen sowie zur neutralen Streitschlichtung zwischen beiden Parteien. Nicht der Markt regelt die Lieferpreise und die Inlandspreise für den Verkauf von Gas in Russland und der Ukraine, sondern der jeweilige Staat, beeinflusst von bestimmten Interessengruppen. Hinzu kommt, dass die Aushandlung der Verträge unter enormem politischem Druck erfolgt. Beide Gasunternehmen befinden sich mehrheitlich (Gazprom mit knapp 51%) oder vollständig (Naftogas 100%) in Staatsbesitz, womit der Staat einen großen Einfluss auf die Politik der Unternehmen hat. Auch aufgrund der schlechten politischen Beziehungen

zwischen Russland und der Ukraine seit der »Orangen Revolution« ist das Thema Energie in beiden Ländern hochgradig politisiert. Zwar sind inzwischen die Eigentumsstrukturen des wichtigsten Zwischenhändlers für Gaslieferungen in die Ukraine, RusUkrEnergo, bekannt (51% indirekt Gazprom, 49% zwei ukrainische Geschäftsleute). Jedoch verkompliziert dieses, zum Teil mit kriminellen Strukturen in Verbindung gebrachte Unternehmen die Verhandlungen.

Die europäische Energiepolitik

Die EU erhält gegenwärtig ein Drittel ihres Gases aus Russland. Dabei hängen vor allem ehemalige Ostblockländer, wie die baltischen Staaten oder Bulgarien, bis zu 100 Prozent von russischen Gaslieferungen ab. Deutschland erhält 42 Prozent, Frankreich nur etwa 13 Prozent seines Gases aus Russland, andere Ländern noch weniger. Somit ist das Interesse, die Abhängigkeit von Russland zu senken, sehr unterschiedlich verteilt. Russland exportiert fast 80 Prozent seines Gases in die Staaten der Europäischen Union, was aufgrund des Pipeline-gebundenen Transports zu einer hohen gegenseitigen Abhängigkeit führt. Für Russland wird die EU dauerhaft der wichtigste Abnehmer von Gas bleiben, da asiatische Staaten wie China nicht bereit sind, solche hohen Preise zu zahlen. Die gegenseitige Abhängigkeit der EU und Russlands wird mit North Stream (Ostsee-Pipeline) und South Stream weiter steigen. Zwar würde mit der Fertigstellung die Abhängigkeit von Transitländern wie der Ukraine und Weißrussland sinken, jedoch haben beide Leitungen nicht die Kapazität, um die Pipelines durch die Ukraine zu ersetzen. Diese haben ein Volumen von 130 Mrd. Kubikmeter, während North Stream mit der geplanten Teilfertigstellung 2011 28 (später 55) und South Stream 30 Mrd. Kubikmeter umfassen sollen.

Das alternative europäische Pipeline-Projekt Nabucco, das unter Umgehung Russlands die EU-Staaten mit den kaspischen Erdgasvorkommen verbinden soll, kommt seit Jahren nicht voran, da europäische Konzerne ein größeres Interesse haben, mit Russland ins

Geschäft zu kommen, und die Belieferung der Pipeline unsicher ist. Problematisch für Nabucco ist, dass die zentralasiatischen Staaten kaum freie Lieferkapazitäten haben, da sie über langfristige Verträge an Russland und China gebunden sind. Somit bliebe neben dem Irak vor allem der Iran, der mit den zweitgrößten Erdgaslagerstätten weltweit nach Russland zwar ein interessanter, aber aufgrund der aktuellen politischen Führung äußerst problematischer Partner wäre.

Was sollte die EU tun?

1. Grundsätzlich sollte die EU ihre Energiebeziehungen mit Russland und der Ukraine stärker verrechtlichen. Brüssel versucht seit Jahren Russland dazu zu bewegen, die Energiecharta zu ratifizieren, was Moskau ebenso wie Norwegen oder Australien aufgrund der Nachteile für ein Lieferland (insbesondere Verlust der Kontrolle über das Pipelinesystem) ablehnt. Deshalb sollte sich die EU auf das Machbare konzentrieren und klare Regeln für den Transit und mögliche Lieferstopps mit Russland aushandeln. In diese Verhandlungen sollte auch die Ukraine einbezogen werden. In diesem Zusammenhang könnte auch die Idee eines gemeinsamen europäisch-russisch-ukrainischen Konsortiums zur Betreibung der ukrainischen Transitpipeline wieder aufgegriffen werden. Dieses könnte die technische Wartung, Modernisierung sowie den Ausbau der durch die Ukraine führenden Pipelines und russischen Zuleitungen organisieren und beaufsichtigen.
2. Es ist dringend notwendig, dass die EU auch gegen nationale Interessen von Mitgliedstaaten eine eigene Energiepolitik weiter vorantreibt und eine Diversifizierung ihrer Energieversorgung fördert. Dazu zählen der Bau der alternativen Pipeline Nabucco, der Ausbau von Flüssiggasterminals in der gesamten Union sowie die Beschleunigung der besseren Vernetzung eines gemeinsamen europäischen Leitungsnetzes. Um die Lieferungen von Gas stärker zu diversifizieren, sollten die Beziehungen zu den zentralasiatischen und kaukasischen Staaten intensiviert und über eine neue Strategie für die Einbindung des Iran nachgedacht werden. Dabei müssen sich die EU-Staaten auch der Frage stellen, ob es besser ist, von Russland oder vom Iran abhängig zu sein. Es sollte nicht vergessen werden, dass Russland seit Jahrzehnten ein verlässlicher Lieferant für die europäischen Staaten ist. Es existiert kurz- bis mittelfristig keine Alternative zu russischen Gaslieferungen, entscheidend ist der Liefermix und der Ausbau von alternativen Energien. Weiterhin sollte ein gemeinsamer europäischer Notplan für Lieferausfälle entwickelt werden, der auch einen strategischen Ausbau der Gasspeicher vorsieht.
3. Schließlich ist es nötig, die Ukraine als eines der größten und wichtigsten Nachbarländer der Union bei der Diversifizierung ihrer Energiepolitik zu unterstützen. Diese Notwendigkeit gewinnt noch an Brisanz, da in der ukrainischen Energiestrategie bis 2030 ein Ausbau der Kern- und Kohleenergie als wichtiges Mittel zu Diversifizierung bezeichnet wird. Viel besser wäre es, Maßnahmen zur Energieeffizienz sowie zum Ausbau erneuerbarer Energien in der Ukraine zu fördern, womit der Verbrauch an Gas massiv zurückgefahren werden kann. Ebenso können enorme Energiemengen eingespart werden, wenn endlich der überfällige Strukturwandel bei den energieintensiven Industrien im Osten des Landes durch europäische Unterstützung möglich wird.



Dr. Stefan Meister
<meister@dgap.org>